Center for Civil Communications
Центар за граѓански комуникации

Слаби капацитети на инспекциските служби во општините

Kingdom of the Netherlands

30 YEARS
DIPLOMATIC RELATIONS
WE SHINE TOGETHER

СЛАБИ КАПАЦИТЕТИ НА ИНСПЕКЦИСКИТЕ СЛУЖБИ ВО ОПШТИНИТЕ

Електронско издание:
(Слаби капацитети на инспекциските служби во општините)

Издавач:
Центар за граѓански комуникации

Лектура:
Татјана Б. Ефтимоска

Графички дизајн:
Релатив

Скопје,октомври 2024 година

CIP - Каталогизација во публикација Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

35.072.6:352(497.7)"2023"(047.31)

СЛАБИ капацитети на инспекциските служби во општините [Електронски извор] = Weak capacities of the inspection services in the municipalities = Kapacitete të dobëta të shërbimeve inspektuese në vetëqeverisjet lokale / преведено од македонски на англиски јазик од Магдалена Симионска ; преведено од македонски на албански јазик од Агон Исмаили. - Текст во ПДФ формат, содрж. 16, 16,16 стр. илустр. - Скопје :

Центар за граѓански комуникации ; Skopje : Center for Civil Communications ; Shkup : Qendra për Komunikime Qytetare, 2024

Начин на пристапување (URL):
https://ccc.org.mk/images/kapaciteti-na-inspekcii.pdf. - Наслов преземен од екран. - Опис на изворот на ден 16.10.2024 год. - Напореден текст на мак., анг. и алб. јазик

ISBN 978-608-4974-41-3

а) Инспекциски служби -- Локална самоуправа -- Македонија -- 2023 -- Извештаи од истражувања

COBISS.MK-ID 64552453

Kingdom of the Netherlands

Истражувањето е изготвено во рамките на проектот „Заштита од корупција", со финансиска помош од Амбасадата на Кралството Холандија во Скопје, имплементиран од Центарот за граѓански комуникации, во периодот од 1 ноември 2021 година до 31 октомври 2024 година.

СОДРЖИНА

4 КЛУЧНИ НАОДИ

5 ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

7 БРОЈ НА ВРАБОТЕНИ ИНСПЕКТОРИ ВО ОПШТИНИТЕ

8 МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНКА НА РИЗИК

10 ПОЛУГОДИШНИ ИЗВЕШТАИ ЗА РАБОТАТА НА ИНСПЕКЦИСКАТА СЛУЖБА

11 ПОДАТОЦИ ОД РАБОТАТА НА ИНСПЕКЦИСКИТЕ СЛУЖБИ ЗА 2023 ГОДИНА

12 АНТИКОРУПЦИСКА ПРОГРАМА И ПИШАНИ ПРОЦЕДУРИ

13 ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР ОД СТРАНА НА ДРЖАВНИОТ УПРАВЕН ИНСПЕКТОРАТ

14 ПРЕПОРАКИ

КЛУЧНИ НАОДИ

- Во секоја од анализираните општини се забележува нецелосна пополнетост на работните места во секторите за инспекциски надзор, која кај некои од општините оди и дотаму што недостасува и половина од предвидениот кадар во соодветната организациска единица – инспекциска служба, а некаде се празни и дел од раководните места.
- Ниту една од општините нема изготвено Методологија за проценка на ризик.
- Само две од општините ја почитуваат законската обврска за изготвување полугодишни извештаи за работата на инспекциската служба во рамките на општината и нивно објавување на веб-страницата.
- Воочени се големи разлики помеѓу општините во однос на бројот на издадени опомени и решенија од страна на инспекциските служби, со тоа што кај некои општини на годишно ниво се изречени над 1.000, а во некои ниту една опомена или решение. Оваа состојба поттикнува сомнежи за неефикасност на службите и корупција.
- Особено загрижува фактот што ниту една од општините нема донесено антикорупциска програма за инспекциската служба, ниту пак интерна процедура за спречување на судирот на интереси.
- Бројот на спроведените инспекциски надзори во општините од страна на Државниот управен инспекторат варира од општина до општина, а постојат општини каде што надзорот не е спроведен во подолг временски период.
- Општините кои биле предмет на надзор од страна на Државниот управен инспекторат не ги обелоденуваат наодите на инспекторатот на своите веб-страници.

ЦЕЛ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Целта на истражувањето е согледување на состојбите со инспекцискиот надзор во единиците на локална самоуправа. Истражувањето е поттикнато од ризиците од корупција поврзани со инспекцискиот надзор кои ја наметнуваат неопходноста од анализирање на постоечките практики, детектирање на проблемите и изготвување соодветни препораки со цел зголемување на транспарентноста и интегритетот на овие процедури.

Националната стратегија за спречување на корупцијата и судирот на интереси 2021 – 2025 го идентификува инспекцискиот надзор како една од петте хоризонтални области каде што се генерираат силни ризици од корупција. Во согласност со стратегијата, за доследно спроведување на регулативата, неопходно е зајакнување на механизмите за контрола и инспекција, подобрување на правната рамка и зајакнување на човечките и материјалните ресурси на надзорните тела, но и постојано надградување на знаењата, вештините и интегритетот на вработените и нивната отпорност кон корупцијата. Недоволно функционалниот инспекциски надзор во локалната самоуправа е посочен како еден од приоритетните проблеми во однос на органите кои го спроведуваат законот. Според стратегијата, со процесот на децентрализација во Република Северна Македонија се воведе категоријата „овластени општински инспектори“ во единиците на локалната самоуправа, кои имаат статус на административни службеници. Притоа, нема усогласување на надлежноста на државните и општинските инспектори. Голем број општини имаат мала административна служба, поради што работите на инспекцискиот надзор ги вршат лица со овластувања доделени од градоначалниците, кои не располагаат со соодветни квалификации и знаења. Законот за градење, законите од областа на заштита на животната средина и Законот за локална самоуправа не обезбедуваат независност и самостојност на овластените инспектори во нивното постапување и носење акти и присутно е силно влијание во нивното постапување како од страна на градоначалниците, така и од страна на други заинтересирани страни. За да се подобри системот на инспекциски надзор на локално ниво, потребно е да се зајакне интегритетот на инспекциските служби и нивно пополнување со стручен кадар.

Ова истражување е спроведено во осум таргетирани општини (Битола, Кичево, Куманово, Неготино, Тетово, Струмица, Чаир и Штип), но мора да се нагласи дека Општина Неготино, и покрај сите напори за обезбедување на соодветните податоци, остана нереспонзивна и не е вклучена во истражувањето од едноставна причина што од општината не одговорија на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер и податоците кои се предмет на истражувањето останаа необелоденети.

Со цел обезбедување на податоците во врска со инспекцискиот надзор во општините, Центарот за граѓански комуникации, заедно со невладините организации вклучени во спроведување на проектот „Заштита од корупција“ (Младински културен центар – Битола, Рурална коалиција, Центар за интеркултурен дијалог, Еколошко друштво „Вила Зора“ Велес, Здружение на граѓани Центар за истражување и анализи НОВУС Струмица, Здружение Мултикултура, Здружение на граѓани ЗИП Институт за политики и добро владение и ЕХО Едукативно-хуманитарна организација), до осумте општини вклучени во проектот достави идентични барања за пристап до информации од јавен карактер. Беа побарани податоци за бројот на вработени лиценцирани инспектори во општините, според областите, категориите и нивоата на работните места на инспекторите, и тоа за состојбите во 2019 и 2023 година, како и бројот на предвидени работни места за инспекторите во согласност со систематизацијата на работни места во општината. Понатаму, беа побарани методологиите за проценки на ризик кои ги донесуваат раководителите на инспекциската служба, полугодишните извештаи за работата на инспекциската служба во 2023 година и линковите за нивните објави на веб-страниците на општините, податоци за бројот на издадени опомени и решенија за отстранување на неправилности и недостатоци изречени од инспекциската служба во 2023 година, бројот на барања за поведување на прекршочна или кривична постапка во 2023 година, антикорупциската програма на инспекциската служба, пишаните процедури за спречување судир на интереси за инспекторите, бројот на инспекциските надзори спроведени во општината од страна на Државниот управен инспекторат во периодот 2021 – 2023 година, податоци за тоа какви неправилности констатирал инспекторатот при извршените инспекциски надзори.

БРОЈ НА ВРАБОТЕНИ ИНСПЕКТОРИ ВО ОПШТИНИТЕ

- **Во секоја од анализираните општини се забележува нецелосна пополнетост на работните места во организациските единици за инспекциските надзори, а некаде недостасуваат и раководители на овие организациски единици (односно на инспекциската служба).**

Инспекциски надзор се спроведува со цел надзор над примената на законите и другите прописи и општи акти во работењето на субјектите на надзор. Инспекциските служби во единиците на локална самоуправа се организирани како организациски единици за инспекциски надзор.

Кај секоја од анализираните општини се забележува делумна пополнетост на предвидените работни места за општинските инспектори. Според систематизациите на седумте анализирани општини, предвидени се вкупно 118 работни места, а пополнети се 74, или само 63 %.

Најголема непополнетост на работните места се забележува во Општина Чаир, каде дури 50 % од предвидените работни места се непополнети, додека највисока пополнетост се забележува во Општина Тетово, од 72 %.

Број на вработени и предвидени инспектори во општините

Општина	Број на вработени	Број на предвидени	Процент на пополнетост
Тетово	23	32	72 %
Штип	9	14	64 %
Куманово	12	19	63 %
Битола	11	18	61 %
Кичево	5	9	56 %
Струмица	11	20	55 %
Чаир	3	6	50 %
Неготино	Општината не ги достави побараните информации		

Според областите, најмногу има комунални инспектори (21), инспектори од областа на градежништвото и урбанизмот (14) и на животната средина. Од друга страна, пак, најмногу непополнети инспекторски места се од областа на патиштата и патниот сообраќај (9), градежништвото и урбанизмот (7) и домувањето (5).

Кај дел од општините се забележува и непополнетост на дел од раководните места, па така во Општина Битола се непополнети местата Раководител на одделение за комунална инспекција и инспекција за животна средина и Раководител на одделение за инспекција за приходи, туризам, угостителство, образование и спорт; во Општина Струмица, Раководител на одделение за инспекциски работи во финансиите, образованието, спортот, угостителството, туризмот и други инспекции во надлежност на општината и во Општина Штип, местото предвидено за Раководител на Одделение за урбанистички, градежен надзор и надзор над сообраќај и патишта.

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНКА НА РИЗИК

- Ниту една од општините нема изготвено Методологија за проценка на ризик.

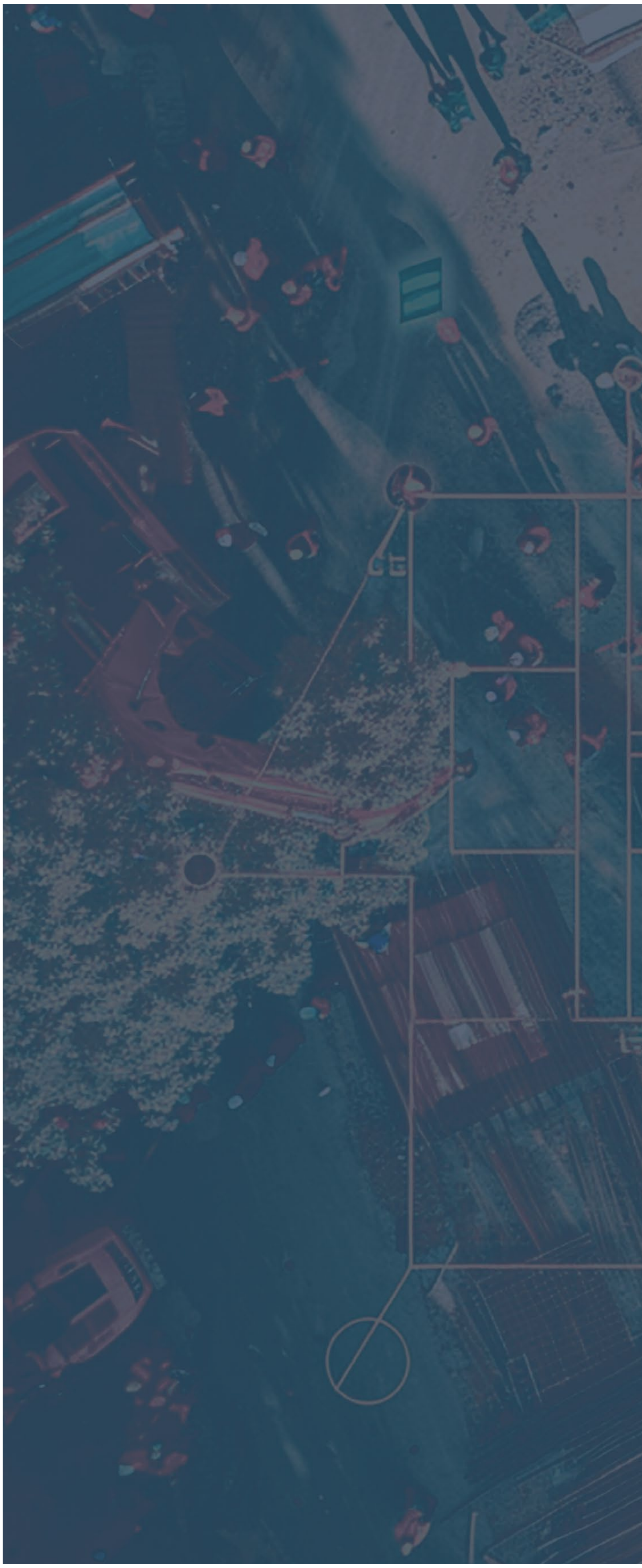
Според чл. 32 став 4 од Законот за инспекциски надзор, проценката на ризик вклучува анализа, управување и известување за ризикот и се спроведува според методологија за проценка на ризик, која ја донесува раководителот на инспекциската служба по претходно мислење на Советот за усогласеност.

Од општините беше побарано да ја достават методологијата, но се покажа дека ниту една од нив го нема конкретниот документ.

Во одговорот на барањето за слободен пристап до информации од јавен карактер, Општина Струмица се оградува од законската обврска повикувајќи се на членот 32, ст. 4, каде што е наведено дека методологијата за проценка на ризик ја донесува раководителот на инспекциската служба од член 26, ст. 1, точка 1 (органи во состав на министерствата – државни инспекторати за одделни области) и точка 2 2 (организациски единици за инспекциски надзор во состав на органите на државната управа). Со други зборови, Општина Струмица интерпретира дека општините немаат обврска да носат методологии за проценка на ризик, бидејќи членот 32, ст. 4 не упатува дека методологија носат и раководителите на инспекциската служба од членот 26, ст. 1, точка 3 (организациските единици за инспекциски надзор во состав на општините, општините во Градот Скопје и Градот Скопје). Факт е дека членот 32, ст. 4 експлицитно не ги споменал општините кога ја уредувал обврската за носење методологија за проценка на ризик.
Но, исто така треба да се има предвид дека тесни интерпретации на законите доведуваат до нелогични фактички ситуации. Прво, како општините би спровеле проценки на ризици ако немаат методологија за тоа? Второ, дури и да немаат експлицитна обврска да донесат методологија за проценка на ризици, општините нема да имаат никаква штета ако, впрочем, донесат методологија.
Трето, Законот за инспекциски надзор во речиси ништо друго не ги разликува општинските инспекторати од другите инспекциски служби, поради што е нелогично да има различен третман токму во однос на носењето методологија за проценка на ризици. Всушност, Законот за инспекциски надзор во членот 2 екплицитно наведува дека неговите одредби се однесуваат и на општинските инспекторати. Оттука, тесното толкување дека (поради фактот што членот 32, ст. 4 не упатува на членот 26, ст. 1, точка 3) општините немаат обврска да донесат методологија за проценка на ризици е нелогично – штом тие, како и секој друг инспекторат, треба да спроведат проценка на ризици, треба да имаат и методологија за тоа.

Општина Куманово одговори дека Секторот за инспекциски надзор при општината има донесено Одлука за утврдување на коефициентот на сложеност на инспекцискиот надзор, кој се утврдува врз основа на законски критериуми: условите во кои се врши инспекцискиот надзор и изложеноста на инспекторот на можни влијанија врз неговото здравје и живот, бројот на субјекти кои се предмет на инспекцискиот надзор, бројот на прописи врз основа на кои се врши инспекцискиот надзор и потребното време за вршење на инспекцискиот надзор, и дека е во тек изработка на регистар на ризици.

Општина Битола во одговорот само ја споменува законската обврска за донесување на методологијата без да ја достави, Општина Чаир упатува на правилник изготвен од Државниот инспекторат за локална самоуправа за методологија за проценка на ризик, додека, пак, Општина Тетово е во процедура на донесување на методологијата. Општина Кичево и Општина Штип наведуваат дека немаат таква методологија.



ПОЛУГОДИШНИ ИЗВЕШТАИ ЗА РАБОТАТА НА ИНСПЕКЦИСКАТА СЛУЖБА

- Само две од општините ја почитуваат законската обврска за изготвување полугодишни извештаи за работата на инспекциската служба во рамките на општината и за нивно објавување на веб-страницата на општината.

Според чл. 35 од Законот за инспекциски надзор, раководителот на инспекциската служба е должен да донесе шестмесечен извештај, и тоа најдоцна до 15 јули за периодот јануари – јуни во тековната година, односно најдоцна до 15 јануари за периодот јули – декември од претходната година, кој се објавува на веб страната на инспекциската служба.

Само општините Битола и Куманово доставија конкретни полугодишни извештаи за работата на инспекциската служба, кои воедно се објавени и на веб-страниците на општините. Општина Тетово, во својот одговор, наведе податоци кои се однесуваат на работата на инспекциската служба, но не достави полугодишни извештаи, ниту пак тие можат да се пронајдат на веб-страницата на општината. Општините Кичево, Струмица, Чаир и Штип не ја почитуваат законската обврска за изготвување вакви извештаи.

Од општините исто така беа побарани и информации околу бројот на издадени опомени и решенија за отстранување на неправилности и недостатоци изречени од страна на инспекциската служба, бројот на барања за поведување кривични и прекршочни постапки, како и бројот на отфрлени такви барања во 2023 година.

ПОДАТОЦИ ОД РАБОТАТА НА ИНСПЕКЦИСКИТЕ СЛУЖБИ ЗА 2023 ГОДИНА

Според Законот за инспекциски надзор, целта на инспекцискиот надзор е превентивно делување или преземање мерки за спречување или отстранување на последиците врз заштитените добра, права или интереси, како и изрекување инспекциски мерки за отстранување на утврдените неправилности и недостатоци.

Инспекцискиот надзор се спроведува во согласност со месечниот план за работа на секој инспектор или по писмена наредба на директорот или раководното лице на органот, односно градоначалникот, во чиј состав се наоѓа инспекциската служба, како и по налог издаден од Советот. Инспекцискиот надзор може да биде редовен, вонреден и контролен.

При вршење инспекциски надзор, инспекторот со решение изрекува опомена и определува рок во којшто субјектот на инспекциски надзор е должен да ги отстрани неправилностите и недостатоците утврдени со записник. По исклучок, во случај кога инспекторот ќе оцени дека утврдените неправилности и недостатоци можат да предизвикаат или предизвикуваат непосредна опасност по животот и здравјето на луѓето, или финансиска штета или штета по имотот од поголема вредност, или загрозување на животната средина, или загрозување на јавниот интерес, со решение изрекува друга инспекциска мерка, како задолжување, наредба, забрана и друга мерка, доколку е утврдена со посебен закон, со која најсоодветно ќе се постигне целта на инспекцискиот надзор.

Податоци од работата на инспекцискиот надзор

Општина	Број на опомени и решенија	Број на барања за поведување кривична или прекршочна постапка	Број на одбиени барања за поведување кривична или прекршочна постапка
Куманово	1.282	51	Нема податок
Битола	591	3	0
Штип	456	Нема податок	Нема податок
Тетово	268	0	0
Струмица	191	63	0
Кичево	29	0	0
Чаир	0	0	0
Неготино	Општината не ги достави побараните информации		

Според добиените податоци, најмногу опомени и решенија издала инспекциската служба на Општина Куманово, 1.282, пред Општина Битола со 591 и Општина Штип со 456, додека, пак, во Општина Чаир не се издадени ниту една опомена или решение. Ова буди особени сомнежи за корупција бидејќи е несфатливо како инспекциска служба во текот на една цела календарска година не изрекла ниту една опомена и не издала ниту едно решение за задолжување. Од друга страна, пак, најмногу барања за поведување кривична или прекршочна постапка поднела инспекциската служба на Општина Струмица.

АНТИКОРУПЦИСКА ПРОГРАМА И ПИШАНИ ПРОЦЕДУРИ

- **Ниту една од општините нема донесено антикорупциска програма за инспекциската служба, ниту пак интерна процедура за спречување на судирот на интереси.**

Од општините кои се предмет на истражувањето беа побарани антикорупциските програми на инспекциските служби, како и интерните процедури за спречување на судирот на интереси. Загрижувачко е што ниту една од овие општини нема донесено антикорупциска програма за инспекциската служба, ниту пак интерна процедура за спречување на судирот на интереси.

Општина Битола донесува само план за спречување на корупција и спречување на судир на интереси и се повикува на почитување на законската регулатива што ја опфаќа областа за спречување на судир на интереси. Општина Чаир се повикува на Етички кодекс на инспекторите донесен од Државниот комунален инспекторат како водечка антикорупциска програма, додека пак Општина Струмица во одговорот наведува дека постапката за судир на интереси и регулирана во член 25 од ЗОУП.

ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР ОД СТРАНА НА ДРЖАВНИОТ УПРАВЕН ИНСПЕКТОРАТ

Според Законот за управна инспекција, Државниот управен инспекторат во рамките на своите надлежности врши надзор и на примената на Законот за инспекциски надзор.

Од добиените податоци од оштините, може да се забележи дека дека бројот на инспекциски надзори на кои биле предмет општините во периодот од 2021 до 2023 година се движи од ниту еден до 55. Оттаму, може да се заклучи дека Државниот управен инспекторат не спроведува надзор во сите општини или, пак, дека бројот на спроведените надзори е несразмерно висок кај некои општини во однос на други.

Број на инспекциски надзори од страна на Државниот управен инспекторат во периодот 2021 – 2023

Општина	Број на инспекциски надзори
Чаир	55
Штип	42
Тетово	12
Куманово	11
Кичево	10
Битола	0
Струмица	Нема податок
Неготино	Општината не ги достави побараните информации

Што се однесува на констатираните неправилности, само две општини даваат конкретен одговор; Општина Кичево – дека не се констатирани никакви неправилности и Општина Куманово – дека е констатирано надминување на утврдените рокови при изготвување на инспекциските акти. Пречекорувањето на роковите претставува повреда на процесните правила, која може да резултира со поништување на инспекцискиот акт доколку субјектот на надзорот поднесе жалба до Државната комисија за одлучување во втор степен во областа на инспекцискиот надзор и прекршочната постапка.

ПРЕПОРАКИ

- Општините да ги пополнат испразнетите места во секторите за инспекциски надзор со соодветен стручен кадар, со чија помош би се зголемил интензитетот и квалитетот на инспекциските надзори, а со тоа и примената на законите, како и да извршат техничко опремување на инспекциските служби.

- Донесување Методологии за проценка на разик од страна на сите општини.

- Изготвување шестмесечни извештаи за работата на инспекциските служби во рамките на општината, во кои детално ќе бидат прикажани спроведените надзори и наодите од нив.

- Транспарентно објавување на изречените опомени и решенија од инспекциските служби, како и на конечните одлуки од прекршочните и кривичните постапки, преку кои би се зголемила свеста и би се намалиле прекршоците и, истовремено, би се зголемила довербата на граѓаните во работата на инспекциските служби.

- Донесување соодветни антикорупциски програми и интерни пишани процедури за спречување на судирот на интереси.

- Државниот управен инспекторат да врши надзор во согласност со своите надлежности кај сите општини, а наодите од надзорот јавно да бидат објавени, како од инспекторатот, така и од самите општини.

- Спроведување периодични анкети и испитувања со субјектите на надзор во однос на корупцијата на инспекторите, периодично ротирање на иснпекторите на териториите на кои го вршат надзорот и воведување задолжителен дел во испитот за инспектор кој ќе опфаќа интегритет и етика.